**Umsögn**

**Mál nr. 67/2023**

**Frumvarp til laga um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu).**

1. Það sem slær mann fyrst er að markmið frumvarpsins er sem hér segir:

„Megintilgangur frumvarpsins er að auka fyrirsjáanleika við veiðarnar og tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar.“

Kvótasetning grásleppu snýst að engu leyti um að vernda fiskistofninn fyrir ofveiði eða verja almannahagsmuni með breyttri veiðistýringu og fiskveiðistjórnun á grásleppu. Kvótasetning grásleppu snýst eingöngu um það að kvótasetja grásleppustofninn til þess eins að auka verðgildi veiðiréttarins með það að markmiði að menn geti selt kvótann og hagnast gríðarlega á kostnað þeirra sem vilja stunda grásleppuveiðar í framtíðinni að atvinnu um ófyrirséða framtíð, ekki bara næstu þrjú ár.

Hvað varðar fyrirsjáanleikan, þá sér undirritaður ekki hvernig fyrirsjánleiki veiða eykst við kvótasetningu grásleppu miðað við sóknardagastýringu. Leyfilegur heildarafli mun ekki sveiflujafnast við kvótasetningu. Dagsetning endanlegs útgefins heildarafla mun ekki breytast við kvótasetningu og verður áfram háður mjög hæpnum forsendum stofnstæðarmats, úr togararalli Hafró sem haldið er í mars, þar sem niðurstöður liggja fyrir í fyrsta lagi í apríl, ár hvert. Annað varðandi meinta aukningu í fyrirsjáanleika við veiðarnar ef af kvótasetningu verður, eru að veiðarnar á grásleppu eru mjög svo háðar markaðsaðstæðum hverju sinni. Kvótasetning grásleppu mun ekki leysa eða hjálpa til við markaðsaðstæður, kvótasetning grásleppu mun ekki opna nýja markaði, heldur þvert á móti, torvelda nýliðum að fóta sig innan greinarinnar og herja á nýja markaði eða sækja á þekkta markaði.

Varðandi að kvótasetning grásleppu muni „tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar“. Þá er flestum kunnugt að það stendur nýliðum fyrir þrifum sem og veldur flestum þeim stunda grásleppuveiðar miklum erfiðleikum. Það er meðafli í þorski við gráleppuveiðar og gríðarlegt brottkast á þorski við grásleppuveiðar. Það eins sem er ósjálfbært við núverandi fyrirkomulag grásleppuveiða, er meðafli hins kvótasetta þorskstofns. Grásleppubátar hafa oftast ekki neinn þorskkvóta til að mæta þessum meðafla og VS-heimildin er alltof þröngur rammi til að vinna eftir. Það er einfaldlega of lítið sem bátar á grásleppu hafa í VS-heimild til að mæta þessum meðafla í þorski við grásleppuveiðar. Það er ekkert leyndarmál og allir sem stunda grásleppuveiðar vita það, að gríðarlegt brottkast er stundað á kvótasettum þorski við grásleppuveiðar. En öll grásleppa skilar sér í land og er landað með löglegum hætti. Það er engin þörf fyrir að henda grásleppu, enda ekki bundin í kvóta. Kvótasetning grásleppu mun ekki koma í veg fyrir að þorskur veiðist áfram sem meðafli í grásleppunet. Betra hefði verið að seinka grásleppuveiðitímanum í núverandi fyrirkomulagi grásleppuveiða, til að minnka líkurnar á því að þorskur sem er að koma inn til hryggningar við strendur landsins, veiðist sem meðafli í grásleppunet. Líka mætti í núverandi fyrirkomulagi að leyfa bátum að draga upp grásleppunetin og gera hlé á veiðum vegna mikillar þorsksgengdar á veiðislóð grásleppu. Kvótasetning fiskistofna á íslensku hafsvæði hefur ekki leitt til sjálfbærrar nýtingar heldur þvert á móti, það sýnir sagan. Nægir þar að nefna kvótasetning fiskstofna sem hefur leitt af sér gríðarlega byggðaröskun, þegar aflaheimildir hafa horfið úr byggðarlagi. Misskiptingu á meðal fólks þar sem einstaklingar hafa eignast gríðarlegan fjárhagslegan auð og öryggi með sölu aflaheimilda, sem er NOTA BENE ein af afleiðingum þessa frumvarps, sbr. kafla 3.2. þar sem viðurkennt er að féverðmæti veiðiréttarins mun aukast með kvótsetningu, miðað við núverandi fyrirkomulag. Eftir stendur fólk í byggðum, sem hefur treyst á atvinnu við löndun og vinnslu grásleppuhrogna í algjöri óvissu. En þetta er þekkt stef úr sögu kvótakerfisins á Íslandi.

1. Varðandi tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar segir:

„Markmið fiskveiðistjórnar er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna Íslands og tryggja þannig trausta atvinnu og byggð í landinu. Veiðum á helstu nytjastofnum er stjórnað með úthlutun aflamarks við upphaf hvers fiskveiðiárs á grundvelli þeirrar aflahlutdeildar sem fiskiskip hafa. Slík fiskveiðistjórn hefur reynst góð með tilliti til þess hversu auðvelt er að stýra því magni sem er veitt hverju sinni og hefur það einnig aukið hagkvæmni veiða. Á þennan hátt hafa sjálfbærar veiðar verið tryggðar, verið hvatning til nýsköpunar, þar sem aðilar reyna að fá sem mest verðmæti úr aflahlut sínum sem og stuðlað að bættri umgengni um auðlindina“

Þetta orðagjálfur að ofan, er kastali sem er byggður á sandi. Þarna er fullyrt að kvótasetning fiskistofna á Íslandsmiðum hefur reynst farsæl og tryggt sjálfbærar veiðar. Treyst atvinnu og byggð í landinu. Þetta er svo víðsfjarri sannleikanum. Íslenskt samfélag hefur séð byggðaröskun, atvinnumissi, samfélagsvandamál og grófri misskiptingu auðs meðal fólks, sem hefur fylgt kvótasetningu fiskistofna og kvótakerfinu almennt.

Varðandi að tryggja betur sjálfbærar veiðar grásleppu með kvótasetningu og stuðla að bættri umgengni. Þá verður að hafa í huga að kvótasetning fiskistofna tryggir ekki betur sjálfbærni í veiðum. Brottkast er gríðarlegt vandamál í kvótakerfinu á Íslandi og í raun höfum við aðeins séð toppinn á ísjakanum í þeim málum. Brottkast á grásleppu mun aukast með kvótasetningu. Það er margt sem bendir til þess að kvótasetning fiskistofna með tilheyrandi brottkasti og þar af leiðandi óskráðum veiðum, sé í raun og veru mjög örugg leið til að ganga frá sjálfbærum veiðum á fiskistofnunum. Máli mínu til stuðnings nefni ég að fiskistofnar eins og:

* *Langlúra*, þar sem veiðin hefur dregist saman um meira en helming síðan 2005/2006.
* Stofnstærðarmat *sandkola* hefur dregist saman um 95% síðan 2003/2004
* Stofnstærðarmat *skrápflúru* dróst saman um 95% á fimm fiskveiðiárum, frá 2004/2005 til 2009/2010.
* Ráðlagður afli í *löngu* hefur dregist saman um rúm 60% síðan 2015/2016.
* Veiðiráðgjöf í *blálöngu* hefur dregist saman yfir 90% síðan 2011/2012.
* Ráðgjöfin í *steinbít* hefur dregist saman um 40% síðan 2003/2004.
* Tæplega 70% samdráttur er í veiðiráðgjöf *keilu* síðan 2011/2012.
* *Skötuselur* hefur minnkað um tæp 85% í veiðiráðgjöf síðan 2011/2012.
* Veiðiráðgjöf í *úthafsrækju* er innan við 10%, miðað við ráðgjöf fiskveiðiárið 1997/1998.
* Veiðiráðgjöf í *gullkarfa* á Íslandsmiðum minnkað um 45% síðan 2013/2014.
* Það er ráðlagt veiðibann á *humri* en 2009/2010 mátti veiða 2.200 tonn.
* Veiðiráðgjöf fyrir *djúpkarfa* hefur dregist saman um meira helming síðan fiskveiðiárið 2018/2019.

Ég segi það og stend við það að öruggasta leiðin til að drepa niður sjálfbærar veiðar á fiskistofni, er að kvótasetja viðkomandi fiskistofn. Það leiðir af sér snarminnkandi veiðistofn með tilheyrandi byggðaröskun, atvinnu- og tekjumissi fyrir sjómenn og fólk í sjávarútvegi, samþjöppun veiðiheimilda með þekktum afleiðingum stéttskiptar og auðsöfnunar fárra einstaklinga sem ráða yfir aflaheimildum.

* 1. Í kaflanum um veiðistjórn grásleppu segir m.a. varðandi meinta ókosti við núverandi veiðistjórnun:

„Á vertíðinni 2020 komu ókostir núverandi veiðistjórnar grásleppu vel í ljós. Veiðar voru heimilaðar í tiltekinn fjölda daga en þegar á leið varð ljóst að stöðva yrði veiðarnar fyrr en ætlað var með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þetta kom misjafnlega niður á þeim sem stunda veiðarnar þar sem mismunandi var hvenær veiðar hófust. Hafði það m.a. þýðingu að veiðar í innanverðum Breiðafirði eru heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa grásleppuveiða á æðarvarp og dúntekju„

Þarna er verið að hengja bakara fyrir smið. Vertíðin 2020 verður lengi höfð í manna minnum vegna gríðarlega mikillar veiði út um allt land. Ráðgjöf Hafró var í engu samræmi við veiðina þessa grásleppuvertíð. Enda byggir veiðiráðgjöf Hafró á mjög hæpnum forsendum stofnstæðarmats, sem aftur á móti byggist á togararalli í mars, ár hvert hjá Hafrannsóknarstofnunn (Hafró). En Alþjóðahafrannsóknarráðið (ICES) hefur enn ekki viljað viðurkenna réttmæti né sannreyna nákvæmni stofnstæðarmats Hafró á grásleppu, enda byggist stofnstærðarmatið á óskhyggju, þar sem reynt er að framkvæma vísindalega stofnstærðarmælingu uppsjávarfisks ( þ.e. grásleppu) með stórum togurum sem veiða með botntrolli, dregið eftir sjávarbotninum. Það mætti alveg eins ákveða veiðidaga á rjúpu, byggt á þessu togararalli, ef þetta er látið virka fyrir veiðiráðgjöf grásleppu. Það má benda á það að grásleppa veiðist upp í fjörum landsins á ákveðnum árstíma, mismunandi eftir landsvæðum, en auðvitað vill Hafró ekki stofnstærðarmæla upp í fjöru eða lítið innan 12 sjómílna frá landi, hvað þá innan 4 sjómílna þar sem mest veiðist af grásleppu. ÞAÐ ER NEFNILEGA EKKI HÆGT KOMA STÓRUM TOGARA SVO NÆRRI LANDI MEÐ BOTNTROLL AÐ DRAGA EFTIR SJÁVARBOTNINUM.

* 1. Í kaflanum um veiðistjórn grásleppu segir enn fremur. varðandi meinta ókosti við núverandi veiðistjórnun:

„Þá kom fram að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar fælust í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, þ.e. að veiði sé innan heildarafla. Heimildir til veiða eru bundnar ákveðnum samfelldum dögum sem þýðir að þegar leyfi er virkjað á skip hefst talning daga óháð veðri, sem getur ýtt getur undir að veitt sé þótt veður séu slæm eða óæskilegur meðafli sé mikill. Þá er ekki unnt að taka tillit til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Auk þess er breytilegt á milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna. Einnig var talið til ókosta að ekki lægi fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum leyfishafa sé heimilt að stunda veiðarnar.“

Það er ekkert einfaldara að fylgja veiðiráðgjöf grásleppu innan kvótakerfis heldur en í núverandi fyrirkomulagi. Dæmin úr kvótakerfinu sanna það. Brottkast verður þá stundað á grásleppu, líkt og í öðrum tegundum sem eru bundnar í kvóta ef menn veiða fram úr ráðgjöf eða þeim kvóta sem þeir hafa til umráða. En vandamálið er ekki að framfylgja ráðgjöf í núverandi kerfi grásleppuveiða. Heldur er vandamálið að ráðgjöfin í grásleppu, byggir á togararalli, langt frá hryggningaslóðum grásleppu og búsvæðum. Grásleppa er uppsjávarfiskur sem leitar upp í fjöru til að hryggna. Ráðgjöfin er ekki viðurkennd af ICES. Allir hinir ókostirnir sem taldir eru upp, eru mjög einfaldir til að laga innan núverandi kerfis í veiðistjórn grásleppu. Með einu pennastriki ráðherra er hægt að leyfa bátum að gera hlé á veiðum vegna slæms veðurs, mikils óæskilegs meðafla, bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Líka mætti fjölga dögum ef fyrirséð er, að veiðarnar séu innan ráðgjafar Hafró, þó byggð sé á hæpnum forsendum.

2.2. Í kaflanum um nýliðun segir:

„Þá var í umsögnum við fyrra frumvarp bent á að ekki hafi orðið mikil nýliðun í grásleppuveiðum síðast liðin 10 ár þrátt fyrir að kostnaður við að hefja veiðar í núverandi kerfi væri ekki hár. Með því að setja skipum aflahlutdeild í grásleppu má leiða líkur til þess að aukin hagkvæmni náist við veiðarnar og hugsanlegt að verðmæti aflaheimilda kunni að aukast og því verði kostnaðarsamara fyrir nýliða að hefja veiðar.

Í frumvarpinu er því mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að draga 5,3% frá heildarafla grásleppu og úthluta því aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti, svokallaður nýliðunarpottur. Gert er ráð fyrir að úthlutun á aflamarki til nýliða verði til eins árs í senn. Unnt sé að fá úthlutað nýliðunaraflamarki í nokkur ár í röð og að þeim tíma liðnum hafi viðkomandi útgerð/sjómanni tekist að kaupa sér aflahlutdeild til grásleppuveiða“

Undirritaður ætlar að gerast svo djarfur að benda á að aðalástæðan fyrir því að nýliðar hafa verið fáir í núverandi fyrirkomulagi grásleppuveiða, er einfaldlega sú, að margir sem stunda grásleppuveiðar að jafnaði ár hvert, hafa selt kvóta frá sér í þorski eða öðrum tegundum en haldið eftir bátnum og grásleppuleyfi eða keypt það síðar. Margir af þeim sem styðja kvótasetningu grásleppu vita hvaða fjárhagslega þýðingu það hefur fyrir þá. Það er að mörgu leyti skiljanlegt að menn vilji selja sig út úr kerfinu aftur og aftur, enda er um gríðarleg verðmæti að ræða. Ssagan um kvótakerfið og reynsla þess, segir okkur það. Nýliðar hafa ekki séð kannski kosti þess að kaupa bát til að stunda eingöngu grásleppuveiðar. Enda allar aðrar veiðar bannaðar nema nýliðar leigi eða kaupi kvóta dýrum dómi.

Varðandi það að stofnaður verður sérstakur nýliðapottur. Hvernig ætlar löggjafinn að skilgreina nýliða þegar það er ekki einu sinni til skilgreining á tengdum aðilum í kvótakerfinu? Menn sem munu selja grásleppukvóta munu bara koma aftur inn á nýrri kennitölu lögaðila sem nýliðar. Fiskistofa getur ekki stoppað það, enda ekki neinar skilgreiningar sem fylgja frumvarpinu um hvað sé *nýliði*. Ekki frekar en að Fiskistofa getur komið í veg fyrir að kvótaþakið sé margsprengt með því að vista kvótann á mismunandi kennitölum lögaðila. Fiskistofa getur ekki einu sinni komið í veg fyrir menn geri út fleiri en einn fiskibát á strandveiðum, út af því að löggjafinn skilgreinir ekki hvað eru tengdir aðilar. Það er ekki heldur gert í þessu frumvarpi, hvað varðar skilgreiningu á nýliða.

3.4. Í kaflanum um hámarkshlutdeild segir:

„Til að tryggja að aflahlutdeild í grásleppu verði dreifð innan staðbundinna veiðisvæða er lagt er til í frumvarpinu að sett verði 2% hámarksaflahlutdeild í grásleppu“

Líkt og í kaflanum um nýliða, þá er engin skilgreining á tengdum aðilum að finna í frumvarpinu. Það þýðir að menn geta vistað kvótann á mismunandi lögaðilum og margsprengt hámarksaflahlutdeild í grásleppu, líkt og gert er víða í kvótakerfinu í dag.

4. Í kaflanum um amræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar segir:

„Mat löggjafans þarf þó ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þarf að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar“

Þessi fyrirhugaða kvótasetning er ekki reist á málefnalegum forsendum. Kvótasetning grásleppu er tilkomin vegna pólitísks þrýstings tiltölulega fámenns hóps manna, er stunda grásleppuveiðar í dag og margir hverjir hafa selt frá sér kvóta í öðrum tegundum en stundað grásleppuveiðar eftir það. Ráðgjöf Hafró í grásleppuveiðum byggir ekki á málefalegum forsendum og er ekki viðurkennd af ICES, Alþjóðahafrannsóknarráðið sem fullnægjandi veiðiráðgjöf fyrir grásleppu. Kvótasetning grásleppu er áframhald að þeirri vegferð sem hefur misboðið þjóðinni, þ.e. að afhenda mönnum mikinn auð með einkavæðingu auðlindanna og byggðaröskun. Þetta skerðir atvinnufrelsi komandi kynslóða og kvótasetningin grásleppu af hálfu löggjafans, gætir ekki meðalhófs, við að leysa fremur auðleysanleg vandamál innan núverandi kerfis.

Í Vatneyrardómum 12/2000 var takmörkun atvinnufrelsis rökstudd m.a. með þeim rökum að íslensk stjórnvöld þyrftu að takmarka veiðar í þágu alþjóðlegra samninga, sér í lagi Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Það var nýtt í íslenskum rétti þá að ólögfest þjóðréttarregla væri notuð til að rökstyðja takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum. Í þessu frumvarpi er ekkert sem rökstyður takmörkun atvinnufrelsis eða 1. mgr. 75. stjórnarskrárinnar. Grásleppa er ekki í hættu vegna ofveiði, núverandi fyrirkomulag í veiðum á grásleppu er sjálfbært og engin hætta á ofveiði.

Frumvarpið fer gegn lagagrein um atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og ber að hafna með öllu.